O Século XX nas Contas Nacionais[·]

Eustáquio Reis
Fernando Blanco
Lucilene Morandi
Mérida Medina
Marcelo Abreu

Maio de 2002

Introdução

Este capítulo descreve a evolução da economia brasileira ao longo do Século XX com base nos agregados macroeconômicos da Contabilidade Nacional. As seções seguintes analisam as tendências seculares e ciclos das principais variáveis macroeconômicas: PIB per capita e as relações entre PIB e população; inflação e crescimento; investimento e poupança; e, finalmente, entre o governo e a economia. O Apêndice I apresenta as Contas Nacionais do Século XX descrevendo os dados utilizados, com atenção especial para os anos anteriores a 1947, quando não se dispõe de estimativas sistemáticas das Contas Nacionais. O Apêndice II apresenta um quadro sinóptico da economia brasileira no Século XX com os principais indicadores macroeconômicos e eventos da política econômica. O Apêndice III contém as tabelas das Contas Nacionais de 1947 a 1999, bem como os demais dados utilizados no trabalho.

Tendência e ciclos do PIB per capita

O PIB real per capita mede a renda média dos habitantes de um país em unidades monetárias comparáveis no tempo. Essa medida é o índice de bem estar mais amplamente utilizado apesar dos problemas estatísticos ou conceituais como, por exemplo, a exclusão das atividades não mercantis cujos efeitos sobre a renda e o bem estar da sociedade são significativos.

A utilização do PIB per capita para comparar níveis de bem estar em períodos históricos longos é particularmente criticável pelas distorções introduzidas por inovações tecnológicas, modificações dos hábitos de consumo e mudanças nos padrões de distribuição de renda, morbidade e longevidade das sociedades.

Apesar dessas ressalvas, o Gráfico 1 mostra, a preços de 1999, a evolução anual do PIB real[1] per capita no Brasil de 1901 a 2000. Nesse período, o PIB per capita brasileiro cresceu quase 12 vezes, com crescimento geométrico médio de 2,5% a.a., feito que, no Século XX, poucas

---

[·] Trabalho realizado para o projeto "O Brasil no Século XX" coordenado por Marcelo Paiva Abreu para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Agradecemos os comentários Carmen Feijó, Maria Alice Veloso e Elisa P. Reis sem compromete-los com as análises apresentadas no trabalho. Agradecemos a pelos trabalhos de estagiário.

[1] Exceto quando explicitamente notado, utilizamos sempre o deflator implícito do PIB para calcular valores em termos reais, bem como taxas de inflação.

economias nacionais conseguiram superar – destacando-se, Japão, Taiwan, Finlândia, Noruega e Coréia [2]

O Gráfico 1 mostra três fases de crescimento do PIB ao longo do Século XX. Nas primeiras décadas do século, quando a exportação de café era a atividade econômica predominante, o PIB per capita permaneceu praticamente estagnado. De 1920 a 1980, a urbanização e a industrialização da economia impulsionada pelo processo de substituição de importações fizeram o PIB per capita praticamente dobrar a cada vinte anos. Nas duas últimas décadas do século, a economia estagnou, vivendo sucessivas crises inflacionárias, programas de estabilização e ajustamentos macroeconômicos que incluíram medidas de liberalização comercial e financeira, privatização de empresas estatais e de serviços públicos. Ao longo desses vinte anos, o PIB per capita cresceu menos de dez por cento, com quedas drásticas em alguns anos. A partir de 1995, a inflação foi estabilizada, mas as taxas de crescimento econômico foram insatisfatórias gerando frustrações e preocupações com o futuro.

De forma mais precisa, a tendência de crescimento exponencial[3] do PIB per capita no período 1900-2000 foi 3,1% a.a. Essa tendência foi de 0,6% de 1900 a 1930; 3,8% de 1930 a 1980; e 0,7% de 1980 a 2000. Os períodos de crescimento sustentado, arbitrariamente definidos por aumentos do PIB per capita superior a 30% nos dez anos antecedentes foram 1925-30, 1934-43, e 1949-82. Os períodos de crise, definidos como aqueles em que o PIB per capita permaneceu por três ou mais anos consecutivos abaixo do seu pico prévio são 1902-05, 1908-11, 1914-19, 1930-32, 1963-65, 1981-84 e 1988-94.

Segundo esses critérios, quinze dos últimos vinte anos do século foram de crises que se destacaram pela severidade e duração. A crise de 1981-84, foi a mais severa com queda de 12% do PIB per capita no fundo da recessão e a crise de 1988-94, a mais prolongada, com duração de oito anos. Nos cinquenta anos da fase de substituição de importações ocorreu uma única crise no período 1963-65, ainda assim relativamente breve e suave, com queda de 2% no PIB per capita. No trinta anos da fase primário exportadora ocorreram cinco crises com duração de quatro a seis anos e quedas de renda per capita que oscilam entre 6% e 9% do pico prévio.

PIB e População

O crescimento do PIB real per capita decompõe-se no crescimento do PIB real e da população que são apresentadas no Gráfico 2. Ao longo do século, o PIB real ampliou-se mais de 100 vezes e a população pouco menos de dez vezes. A tendência de crescimento exponencial foi de 5,3% a.a. para o PIB real e de 2,3% a.a. para a população.

Nas três primeiras décadas, o crescimento do PIB foi instável, situando-se, na média, pouco abaixo dos 5% a.a. De 1930 a 1980, o crescimento foi sustentado e crescente, com taxa média

---

[2] Para comparações internacionais ver Abreu e Verner (1997) e Madison (2001).

[3] A vantagem da tendência de crescimento exponencial é evitar os vieses introduzidos por valores anormais nos anos iniciais ou terminais da série.

anual de 6,7%. Curtos períodos de desaceleração ocorreram na primeira metade das décadas de trinta, quarenta e sessenta. A pujança do crescimento foi notável no final da década de cinqüenta e no período do "milagre econômico", entre 1967 e 1973, quando o crescimento real atingiu taxas recordes de 10,7% a.a., em média. A partir de 1980, a tendência do crescimento foi declinante: a taxa média de crescimento médio anual foi 2,1%, mas com substancial oscilação.

As taxas de crescimento demográfico, por sua vez, apresentam dois grandes ciclos com os respectivos picos atingindo valores próximos a 3% a.a., *circa* 1910 e 1960.[4] O primeiro ciclo de crescimento demográfico reflete, em grande parte, a magnitude dos fluxos de imigração internacional que, no começo do Século XX, responderam por cerca de 30% do aumento da população brasileira. A redução desses fluxos, a partir da Guerra de 1914-18, explicam, em parte, as baixas taxas de crescimento populacional do início da década trinta.[5]

O segundo ciclo de crescimento demográfico reflete a transição demográfica brasileiro que se inicia na década de trinta. Até o final dos cinquenta, o aumento da renda per capita e o processo de urbanização foram acompanhadas de redução das taxas de mortalidade sem redução concomitante das taxas de fertilidade. A partir de então, mudanças culturais e educacionais reduziram as taxas de fertilidade, gradualmente reduzindo o crescimento populacional para as taxas de 1,3% a.a. observadas nos anos recentes [6]

Além dos seus efeitos sobre o crescimento da renda per capita e o nível de bem estar, os ciclos de crescimento populacional implicaram importantes modificações na composição etária da população com efeitos significativos sobre o comportamento da poupança, acumulação de capital e das finanças públicas brasileira.

Inflação e crescimento

Nas Contas Nacionais, o crescimento real do PIB é obtido comparando-se a quantidade de bens finais produzidas em diferentes anos ponderadas pelos preços de um ano específico. O crescimento nominal do PIB é obtido comparando-se o valor da produção desses bens aos preços de cada ano. Da divisão do índice de crescimento nominal pelo índice de crescimento real resulta o deflator implícito do PIB que estima a inflação média dos preços ocorrida entre os períodos em caso.

O Gráfico 3 mostra a evolução secular da taxa de inflação medida pela variação anual do deflator implícito do PIB (representada em escala logarítmica). Para analisar as relações entre inflação e crescimento real do PIB, o Gráfico apresenta também as médias móveis quinquenais das taxas anuais de inflação e de crescimento do PIB real (medida na escala à direita).

---

[4] A suavidade das variações anuais das taxas de crescimento demográfico é, em parte, efeito estatístico devido à estimação da população residente anual por interpolação dos valores decenais disponíveis nos Censos Demográficos de 1890 a 2000 (IBGE 1990, 2001).

[5] Graham e Buarque de Holanda (1980) identificam erros de subestimativa do Censo de 1890 e superestimativa do Censo de 1920 cuja correção, contudo, só acentuaria o ciclo de crescimento populacional do início do século.

[6] Madison (2001) apresenta as seguintes evidências para o Brasil em 1900, 1950 e 1998, respectivamente: taxa de natalidade de 4.6, 4.4, 2.1 por mil e esperança de vida de 36, 45 e 67 anos.

A inflação mostra tendência secular de crescimento. Situando-se abaixo dos 10% a.a. nas primeiras décadas do século, a taxa anual de inflação cresce de forma exponencial ultrapassando os 1.000% a.a. em vários anos das duas últimas décadas.

Até 1930, a inflação apresentou fortes oscilações, sem tendência definida. A média de inflação no período foi 6% a.a., mas em 7 desses trinta anos a taxa anual ficou acima de 10% e em 12 outros houve deflação (representada de forma imprecisa no gráfico devido à escala logarítmica).

Apesar da precariedade estatística do período, a instabilidade nas taxas de inflação e de crescimento do PIB antes de 1930 deveu-se, em grande parte, às flutuações no preço internacional do café por seus impactos no deflator implícito do PIB[7] e, em prazo mais longo, nas decisões de produção. Subjacentes às flutuações de preços encontram-se os ciclos da economia internacional conjugados às políticas de valorização do café do governo brasileiro.

A partir da década de trinta, a inflação apresentou tendência exponencial de crescimento só revertida em 1995 com o Plano Real.[8] A taxa média de inflação anual escalou de 6% nos anos trinta para 12% nos quarenta, 19% nos cinqüenta, 40%, nas décadas de sessenta e setenta, 330% nos oitenta, 764% de 1990 a 1995, caindo para 8,6% de 1995 a 2000.

A tendência da inflação permite distinguir três grandes ciclos inflacionários. No primeiro, nas décadas de trinta e quarenta, a inflação anual partiu de valores negativos no início dos anos trinta, cresceu até o pico de 20% na II Guerra, e encerrou em 6% em 1949. No segundo ciclo, nas décadas de cinqüenta e sessenta, a inflação anual atingiu o pico de 90%, em 1964, retornando a 16% em 1970. No terceiro ciclo, de 1970 a 1995, a trajetória da inflação foi explosiva, culminando em taxas anuais de 2737% em 1990. O Gráfico mostra os esforços frustrados de estabilização dos Planos Cruzado, em 1986, e Collor, em 1990, como pequenas descontinuidades na trajetória. O Plano Real aparece como a reversão brusca da tendência em 1995. Seu sucesso na estabilização dos preços é confirmado pelo pequeno impacto inflacionário causado pela desvalorização cambial do Real em 1999.

O gráfico mostra médias móveis qüinqüenais das taxas de inflação e das taxas de crescimento do PIB que oscilam de forma alternada sugerindo a ocorrência de ciclos de política econômica nos quais fases de expansão econômica causam aceleração inflacionária cuja contenção, na fase seguinte, requer desaceleração prévia do crescimento.

A irresponsabilidade fiscal associada ao populismo político esteve na origem dos ciclos de crescimento e inflação. As promessas de melhoria do bem estar da população implicaram concessão de benefícios previdenciários, aumentos de salário acima da produtividade e subsídios creditícios e fiscais para clientelas políticas privilegiadas causando déficits públicos insustentáveis, aceleração sistemática da inflação, valorização cambial e crises do balanço de pagamentos.

---

[7] Nos preços ao consumidor, para o mesmo período, as oscilações são amortecidas, ocorrendo deflação apenas nos anos de recessão do início dos trinta.

Déficits fiscais propiciavam fases de crescimento seguidas de aumento de pressões inflacionárias parcialmente amortecidas pela valorização cambial. Em ciclos mais longos, dependendo dos preços das exportações e das condições de financiamentos externos, ocorreram crises de balanço de pagamentos cujo desfecho foi, via de regra, desvalorização da taxa de câmbio efetiva[9] e descontrole inflacionário. Seguiam-se fases de ajustamento fiscal, restrição de liquidez e desaceleração do crescimento.

Na década de sessenta, os governos militares combinaram autoritarismo e ortodoxia macroeconômica – arrocho salarial, restrição de crédito e contração fiscal – conseguindo controlar a inflação com recessão econômica curta e suave. Até meados da década de setenta, condições internacionais favoráveis aliadas à existência de capacidade ociosa doméstica permitiram conciliar crescimento acelerado do PIB e inflação declinante, apesar da importância crescente dos mecanismos de indexação dos preços que introduzidos nos mercados de títulos do governo, em 1964, estendem-se para a taxa de câmbio, em 1968, e para os salários ao longo da década de setenta.

Na segunda metade dos setenta, a irresponsabilidade fiscal retornou em contexto internacional adverso causando aceleração das taxas de inflação. A indexação generalizada dos preços tornou a inflação insensível às variações do nível de atividade econômica, acarretando ineficácia das políticas macroeconômicas ortodoxas. A comprovação cabal dessa ineficácia veio no início da década de oitenta quando as políticas fiscal e monetária contrativas impostas pela crise da dívida externa fracassaram causando profunda e prolongada recessão sem impedir que a taxa de inflação anual escalasse para os três dígitos.

Na segunda metade dos oitenta, descontrole fiscal e carência de financiamento externo acarretaram surtos de hiperinflação, moratória externa e sucessivos fracasso de programas heterodoxos de estabilização. As tentativas de desindexação, estimulavam a expansão dos gastos de consumo[10] que, sem o ajuste fiscal ou o financiamento externo requeridos, em poucos meses causavam o retorno à tendência explosiva da inflação.

No início dos noventa, o congelamento dos ativos financeiros buscou restaurar a eficácia da política monetária e propiciar alívio fiscal. Ambos resultados, contudo, foram efêmeros para impedir a volta da indexação e dos surtos hiperinflacionários. Às vésperas do Plano Real, a inflação do IGP-DI/FGV em 12 meses ultrapassou os 5.000%.

O sucesso do Plano Real na redução e estabilização da inflação deveu-se à fórmula engenhosa de desindexação e à valorização cambial que, com ampla disponibilidade de financiamento

---

[8] A taxa de aceleração dos preços (ou seja, a taxa de crescimento percentual da taxa de inflação) foi de 10% a.a., aproximadamente de 1933 a 1994.

[9] Inclusive impostos e subsídios, bem como os efeitos das quotas e restrições burocráticas.

[10] As razões do aumento de consumo após a queda abrupta da inflação incluem: a redução do imposto inflacionário que estimula o consumo; a redução da incerteza inflacionária que libera a poupança precautória em ativos financeiros líquidos; e, finalmente, os problemas de credibilidade e comportamentos especulativos suscitados por inconsistências na implementação dos programas de estabilização. Acrescente-se as pressões por aumentos de preços para recompor margens de lucros que foram reduzidas pela fórmula de desindexação.

externo, permitiu acomodar a expansão da demanda agregada. O ajuste fiscal, contudo, foi insuficiente requerendo, portanto, manter taxa de juros elevada e valorização cambial que implicaram déficits fiscal e externo insustentáveis. A retração dos fluxos de financiamento externo a partir de 1997 compeliu a flutuação cambial do início de 1999. A forte desvalorização cambial que se seguiu, contudo, não foi acompanhada do descontrole inflacionário do passado, demonstrando que o Plano Real havia extinguido a indexação dos preços na economia brasileira.

Investimento e poupança

As contas de formação de capital registram o valor dos bens e serviços usados para expandir a capacidade de produção da economia, ou seja, o valor dos investimentos em capital fixo e estoques. Registram também, como fontes de financiamento do investimento, o valor das poupanças doméstica e externa, ou seja, o valor dos bens e serviços que foram produzidos e não consumidos incluindo as exportações e deduzindo as importações.

A taxa de investimento em relação ao PIB mede o esforço de expansão da capacidade produtiva da economia. Havendo alterações significativas na relação entre preços de bens de capital e os demais bens consumidos na economia, a taxa de investimento deve ser medida a preços constantes de um determinado ano e não a preços correntes. Outras considerações importantes dizem respeito à composição do investimento, em termos de categorias de bens (construção civil, máquinas e equipamentos) ou dos agentes institucionais (setor privado, governo e empresas estatais).

A taxa de poupança em relação ao PIB, por sua vez, mede o sacrifício de consumo realizado pela sociedade. Deve ser estimada em termos nominais[11], sem levar em conta as alterações nos preços relativos dos bens de capital que, no entanto, interagem com as decisões de poupança. A distinção importante para fins de análise diz respeito aos agentes institucionais.

O Gráfico 4 apresenta, como porcentagem do PIB, as taxas anuais poupança doméstica e de investimento em termos nominais e reais para o período 1908-2000.[12] A taxa real (no Gráfico, representada por barras claras) é sempre referida a preços de 1999 segundo estimativas disponíveis para o deflator implícito dos bens de capital. O Gráfico permite também visualizar a taxa de poupança externa (que é o inverso do saldo nas transações correntes com o exterior) pela diferença entre a taxa nominal de investimento e a taxa de poupança doméstica.

Na perspectiva secular, constatam-se tendências comuns para as taxas de investimento, em termos real e nominal, e de poupança doméstica. Devido à importância da poupança e do investimento como fatores responsáveis pelo crescimento, a periodização das tendências de longo prazo replica as fases de crescimento da economia. Com efeito, essas tendências foram de

---

[11] Ver a propósito Held e Uthoff (1992).

[12] Para o período pré-1947, as estimativas de investimentos baseiam-se nos dados de importação de máquinas e equipamentos e de consumo doméstico aparente de cimento. A poupança doméstica é obtida como a diferença entre a taxa de investimento e o déficit em transações com correntes com o exterior ao preços correntes. Ver Apêndice I para fontes e notas metdológicas.

declínio, com fortes oscilações, até os anos trinta; de crescimento sustentado, dos trinta ao oitenta; e de declínio ou estagnação, depois dos oitenta.[13]

A contribuição da poupança externa foi negativa até meados do século – com exportações de poupança expressivas nas duas Grandes Guerras. A partir de 1950, tornou-se positiva e crescente atingindo 5% do PIB ou 20% do investimento, na década de setenta. A crise da dívida e a moratória dos anos oitenta estancaram o financiamento externo de 1984 a 1992. No início dos noventa, a renegociação da dívida externa e a liberalização financeira trouxeram de volta o financiamento externo. No final dos noventa, déficits em transações correntes da ordem de 5% do PIB foram sustentados por valorização cambial, diferencial de juros e investimentos diretos atraídos pelas privatizações. Em grandes linhas, a contribuição da poupança externa coincidiu com períodos de estagnação ou declínio da taxa de poupança doméstica devido, em boa parte, ao efeito-riqueza da valorização cambial que caracteriza esses períodos.

O preço dos bens de capital em relação aos demais bens e serviços da economia é variável fundamental na mensuração e determinação das taxas de investimento em termos nominal e real. O Gráfico 5 mostra que os preços relativos dos bens de capital aumentaram forma contínua entre 1950 e 1990, estabilizando-se desde então. O "encarecimento" dos bens de capital explica porque, no Gráfico 4, a taxa de investimento, em termos real, foi relativamente maior nos anos anteriores a 1990.[14] O aumento dos preços relativos de bens de capital ocorreu com intensidade particular nos períodos de redução de poupança externa e dólar valorizado. Na década de oitenta foi notável pelo aumento dos preços na construção civil causado pela hiperinflação, além dos efeitos da escassez de divisas e valorização do dólar que se refletem nos preços de máquinas e equipamentos. A alta substancial do preço dos bens de capital, nesse período, explica o instigante fenômeno do aumento da taxa de investimento, em termos nominais, apesar da sua forte redução em termos reais.

O Gráfico 6 apresenta a participação do setor privado, do governo e das empresas estatais. No Gráfico, os dados do setor privado incluem os investimentos das empresas privadas e das famílias (construção residencial); até 1947, os investimentos do governo incluem apenas o governo federal e portanto o setor privado está superestimado por incluir estados e ; finalmente, para as estatais, os dados de 1966 a 1968 foram obtidos por simples interpolação.

Apesar desses problemas é notável no Gráfico 6 a correlação positiva entre a taxa de investimento da economia e o aumento de participação dos investimentos do setor público (governo e empresas estatais).

---

[13] A análise econométrica de Dias e Castro Jr. (2005) mostra que a taxa de investimento no Brasil entre 1952 e 1998 é estocástica e não apresenta quebra estrutural. Ou seja, as políticas econômicas do período – inclusive no anos do milagre -- causaram oscilações mas não alteraram os determinantes da taxa de investimento no longo prazo.

[14] A taxa média de crescimento do preço relativo dos bens de capital foi de 0,9% a.a. de 1947 a 2000, sendo de 1.12% a.a. entre 1947 e 1990 e –0.14% a.a. de 1990 a 2000.Essas taxas de longo prazo podem, na verdade, refletir inovações tecnológicas e melhorias de qualidade que, provavelmente, ocorreram com maior intensidade relativa nos bens de capital. Nesse caso, o "encarecimento" dos bens de capital seria simplesmente uma deficiência dos índices de preços.

Abrindo-se o foco histórico sobre o período primário-exportador constata-se (não obstante a precariedade das estatísticas do período) oscilações gigantescas em torno das tendências declinantes das taxas de poupança e de investimento. Em grande parte devido aos gastos do governo em infraestrutura pública, a taxa de investimento, em termos nominal e real atingiu recordes históricos de 27% e 40% do PIB, respectivamente, às vésperas da Primeira Guerra. A diferença notável entre as taxas nominal e real -- também observada no final da década de vinte -- explica-se pelos altos preços do café, a valorização do câmbio e, em conseqüência, a redução dos preços relativos dos bens de capital importados.

Antes dos anos trinta, as oscilações da taxa de investimento e poupança refletiram sobretudo os impactos dos ciclos da economia internacional sobre o nível de produto e os preços relativos domésticos. Reduções nos preços e as quantidades exportadas de café causavam contração nas receitas de impostos inviabilizando os investimentos públicos em infraestrutura. Causavam também desvalorização cambial que, elevando os preços relativos de matérias primas, máquinas e equipamentos importados, desestimulavam o investimento real do setor privado, embora magnificando seu valor nominal em relação ao PIB.

Na fase de substituição de importações, as taxas de investimento cresceram de níveis abaixo de 10% do PIB, no início da década de trinta, para valores acima 30% do PIB -- 25%, em termos nominais -- no final da década dos setenta. Nesse período, o governo utilizou, de forma intensa, instrumentos cambiais, comerciais e de controle burocrático para proteger à indústria doméstica, dessa forma estimulando os investimentos na substituição de importações e transferindo os recursos necessários para financia-los. Taxas de câmbio múltiplas, tarifas, quotas e tributos aumentaram a lucratividade da produção industrial para o mercado doméstico, penalizando as exportações e a agricultura com preços reduzidos e custos de matérias primas industriais e bens de capital elevados.

O investimento público na infraestrutura industrial e nos setores industriais considerados estratégicos foi outro instrumento de utilização intensa na fase de substituição de importações. Destaca-se o investimento das empresas estatais que cresceram de forma acelerada nos governos militares, sobretudo na década de setenta. Além de substituir importações, as empresas estatais garantiram lucratividade para investimentos do setor privado por meio dos subsídios implícitos nas suas políticas de preços, compras, financiamentos e parcerias.

Nas Contas Nacionais, as empresas estatais estão incluídas no setor empresarial privado e não no governo. Informações do Centro de Estudos Fiscais (IBRE/FGV) reproduzidas no Gráfico 6 mostram que os investimentos das estatais aumentaram de forma sistemática de 0,5% do PIB, em 1947, para 1,5%, em 1960, 2,9%, em 1970, e 6,5% do PIB, em 1976, quando atingiram seu valor máximo.[15] Para o setor público agregado -- ou seja, administração direta e estatais -- as cifras para períodos correspondentes foram 3%, 6% e 10% do PIB, respectivamente.

[15] Pereira e Pereira (1997, 2001).

No final da década de setenta, as empresas estatais responderam por mais de 40% da formação bruta de capital da economia, cifra que se compara com 25% no começo da década de cinquenta. Em termos de estoque, o processo de estatização da economia que acompanhou o processo de substituição de importações evidencia-se no controle pelas empresas públicas de 40,9% do ativo imobilizado total declarado no Censo de Empresas realizado pelo IBGE em 1985.

A taxa de poupança doméstica durante a fase de substituição de importações teve trajetória de recuperação, na década de trinta, estabilização em torno de 15% do PIB, até o começo da década de cinqüenta, e crescimento sistemático até atingir o patamar de 19% do PIB, na década de setenta. O aumento dos níveis de renda per capita, a aceleração sistemática da inflação, a urbanização e as mudanças demográficas, responderam pela tendência de crescimento da taxa de poupança no longo prazo.

Diante das restrições crônicas de crédito na economia brasileira, o nível PIB per capita foi também o principal determinante das flutuações cíclicas da taxa de poupança que mostra quedas bruscas e acentuadas nos períodos recessivos.

O processo inflacionário brasileiro, inibindo o desenvolvimento financeiro e distorcendo as taxas de juros[16], portanto, reduziu a taxa de poupança no longo prazo. Os efeitos negativos sobre a acumulação de capital, contudo, foram parcialmente compensados pelo mecanismo de poupança forçada que decorreu da transferência de renda dos assalariados para os empresários devida à contração dos salários reais causada pela aceleração da inflação. Isso ocorreu, sobretudo, antes da década de setenta, quando os salários eram pouco indexados.

Por fim, a urbanização e transição demográfica afetaram a taxa poupança no longo prazo por seus efeitos sobre a demanda de investimento habitacional e a expansão da previdência social sustentado pelas altas taxas de crescimento do emprego formal na indústria.

Nas duas últimas décadas do Século XX, as taxas de poupança e de investimento apresentaram trajetórias preocupantes e instigantes, com tendências declinantes e fortes oscilações. A taxa de poupança doméstica, cujo patamar foi 18% do PIB, na década de setenta, experimentou aumento para 27%, no final da década de oitenta, e quedas sistemáticas durante a década de noventa que a reduziram para 14% do PIB, em 1999. A taxa de investimento nominal oscila fortemente, caindo de 24% do PIB, em 1981, para 20%, em 1986, subindo a 27%, em 1989, para retornar e estabilizar no patamar de 19% do PIB durante a década de noventa. Contrastando, a taxa de investimento, em termos reais (a preços de 1999), cai de forma drástica de 33% do PIB, em 1975, para 17,7% do PIB, em 1993, estabilizando-se no patamar de 20% no restante da década.

As tendências declinantes refletiram, em grande parte, a redução da poupança e do investimento das administrações públicas e das empresas estatais causadas pelos programas de ajustamento fiscal. A taxa de investimento do setor público agregado cai de forma sistemática de 10,6% do PIB, em 1976, para 5,5%, em 1986, reduzindo-se para 2,6% do PIB, em 1999; cifras

---

[16] A Lei da Usura de 1933 impôs o limite máximo de 12% a.a. para a taxa de juros nominal.

correspondentes para as empresas estatais foram, respectivamente, 6,5%, 2,4% e 0,95% do PIB[17].

As oscilações, por sua vez, refletiram as mudanças no comportamento dos investidores e poupadores privados e as alterações nos preços relativos dos bens de capital associadas à década de hiperinflacão e instabilidade de políticas econômicas que antecede o Plano Real e os efeitos da estabilidade, valorização cambial e liberalização dos anos seguintes

No final da década de oitenta, o comportamento precavido dos consumidores e dos empresários motivada pelas incertezas inflacionárias e pelas possibilidades de confiscos associadas às mudanças de regras institucionais acarretou aumento significativo da taxa de poupança doméstica e canalizou as aplicações para ativos reais (construção civil, dólar, etc.). O aumento da demanda desses bens ou ativos -- diante da escassez da oferta associada à retração do crédito doméstico e externo -- elevou seus preços relativos em magnitude suficiente para reduzir a taxa de investimento, em termos reais, não obstante seu aumento em termos nominais[18].

No início dos noventa, a recessão e o confisco dos ativos financeiros causaram redução substancial nas taxas de poupança e investimento. O triênio 1992-94 assiste o retorno dessas taxas para o patamar de 20% do PIB. O Plano Real, reduzindo as incertezas inflacionárias, causou expansão de crédito, propiciando aumento excepcional no consumo de duráveis e recuperação temporária da taxa de investimento que, devido à elevada taxa de juros real, retornou ao nível de 20% do PIB, a partir de 1996.

A taxa de poupança mostra redução sistemática e substancial após o Plano Real. No setor privado, a estabilização induziu perda de motivação precautória e a valorização cambial gerou percepção de aumento da riqueza, ambos os efeitos contribuindo para a redução da poupança. A estabilização acarretou também redução significativa na poupança do setor público devido à perda do imposto inflacionário e dos ganhos inflacionários devidos às assimetrias na indexação das receitas e despesas (atraso de pagamento de salários, fornecedores, etc.)

Tabela 1
Poupança Bruta (% do PIB) por setor institucional, 1995-2000

Setor institucional	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Setor privado (inclui estatais)	21,6	19,1	19,9	21,3	21,3	20,2
Empresas	13,4	13,4	13,6	13,1	13,1	13,7
Famílias	8,2	5,7	6,3	8,2	8,2	6,5
Administração pública	-2,2	-1,4	-2,6	-4,3	-5,8	-2,9
Total da economia	19,5	17,8	17,4	16,8	15,5	17,2

Fonte: IBGE, Contas Nacionais, vários anos

[17] Nos anos noventa, parte da redução no investimento das empresas estatais reflete meramente o efeito estatístico ou contábil da operação privatização e não redução genuína do investimento e poupança da empresa no pós-privatização.

[18] O argumento que a prática dos fornecedores do governo de superestimar a cotação dos preços das obras públicas como forma de compensar perdas inflacionárias decorrentes dos atrasos de pagamento explicaria o aumento da taxa de investimento em termos nominais não se evidencia nas constas das administrações públicas ou das empresas estatais.

A Tabela 1 apresenta as estimativas de poupança bruta por setor institucional das Contas Nacionais disponibilizadas pelo IBGE para os anos posteriores a 1995. No agregado, a taxa de poupança mostra redução de 4% do PIB até 1999, com recuperação de 1.7% do PIB em 2000. O setor público respondeu por grande parte da redução e da recuperação da taxa de poupança, mas nota-se que a parcela das famílias sofreu redução de mais de 2% do PIB no biênio 1996-97 quando houve maior a valorização cambial do Real. A parcela das empresas, por sua vez, permaneceu praticamente constante ao longo de todo período.

O Governo e a economia

Da perspectiva econômica, a função essencial do governo é prover bens e serviços públicos que se distinguem pela não rivalidade e não exclusividade no consumo e pela forma de provisão que é, em geral, feita por decisões compulsórias ou fiscais de dispêndios coletivos financiados por meio de impostos ou taxas. Dentre os bens públicos encontram-se justiça, segurança pública, defesa nacional, equidade e estabilidade do processo econômico.

O governo nas Contas Nacionais inclui administração pública centralizada -- diretamente subordinada aos governos federal, estadual e municipal -- e descentralizada que envolve o Banco Central, a Previdência Social e as demais instituições, autarquias e agências de financiamento e regulamentação. Essas instituições, além de prover serviços públicos como regulação e previdência, exercem atividades de caráter fiscal nas operações de crédito, câmbio, serviços de dívida e transferências que implicam subsídio ou taxação.

Essa delimitação é restritiva pois o governo exerce também atividades empresariais provendo bens privados e obtendo lucros em transações de mercado. Nas Contas Nacionais, essas transações estão contabilizadas no setor empresarial, apesar de afetarem a capacidade do governo de gerir e distribuir recursos, bem como de estabilizar o nível de atividade econômica.

Dispêndio

O conceito de despesa primária mede o custo da provisão de bens e serviços públicos supondo que o excedente operacional do governo é nulo.[19] Essa medida inclui o consumo público (gastos com pessoal e custeio), os subsídios e transferências ao setor privado (excluídos os pagamentos de juros e despesas financeiras) e o investimento público.

O Gráfico 7 mostra crescimento substancial da importância dos bens e serviços públicos no PIB durante o Século XX. Em porcentagem do PIB, as despesas primárias do governo federal, dos estados e dos municípios[20] mais que triplicaram, passando de 10% do PIB, em 1900, para 36% do

---

[19] Essa suposição seria inválida caso as empresas estatais fossem contabilizadas no governo.

[20] Antes de 1947, os dados do Centro de Informações Fiscais da FGV referem-se apenas às despesas primárias da administração central do governo, inclusive previdência social, mas exclusive autarquias e outros órgãos da administração centralizada. Além disso, inexistem dados de despesa primária para estados e municípios. Utilizam-se dados de despesas

PIB, em 1999. Em termos de tendência secular, destacam-se os aumentos significativos das despesas com previdência social e dos estados e municípios que refletem os avanços do estado de bem estar social, por um lado, e do federalismo fiscal, por outro. Contrastando, os gastos de consumo e investimento do governo federal mostram relativa estabilidade.

O crescimento da participação das despesas primárias não se deu de forma contínua ao longo do século, podendo-se caracterizar cinco fases distintas. A primeira delas, que se estende até o início da Primeira Guerra Mundial, mostra crescimento notável das despesas primárias de 13% para 21% do PIB devido, sobretudo, aos grandes investimentos públicos em portos e ferrovias que se seguiram à contração fiscal do início do século.

A Primeira Guerra reduziu a despesa primária para o patamar de 12% do PIB que só na década de 30 elevou-se para 15% do PIB. A parcela dos investimentos, em particular, caíram para menos de 1% do PIB no início dos anos vinte só mostrando alguma recuperação na Segunda Guerra Mundial. O consumo do governo apresenta fortes oscilações nessa fase. Essas cifras não corroboram o aumento da importância do estado comumente associada à Ditadura Vargas. Há que se ter em conta, contudo, a criação dos mecanismos de intervenção econômica por meio das autarquias e órgãos da administração descentralizada cujas despesas não foram contabilizadas no governo para os anos anteriores a 1947. [21]

Na terceira fase, de 1946 a 1970, o estado desenvolvimentista se consolida, ampliando e diversificando suas funções. A despesa primária cresce de forma sistemática passando de 13% do PIB, em 1947, para 26%, em 1969. Destaca-se o aumento das despesas com transferências com assistência e previdência que, refletindo o número crescente de aposentados e beneficiários, ultrapassaram os 6% do PIB, no final do período. Em menor grau, os investimentos na infraestrutura aumentaram no início dessa fase. Além das despesas primárias do governo, menção deve ser feita às empresas estatais (incluídas no setor empresarial nas Contas Nacionais) que multiplicando-se em número e tamanho, implicaram mudanças significativas na forma e grau de controle do estado sobre a economia.[22]

Na quarta fase, de 1970 a 1985, a participação da despesa primária manteve-se estável no patamar de 23% do PIB. Ocorreram, contudo, mudanças substanciais na composição do dispêndio com as transferências de assistência e previdência e os subsídios para o setor privado crescendo em importância em detrimento da despesa dos estados e municípios. Os gastos com previdência refletem a ampliação e envelhecimento do universo de beneficiários, bem como os generosos aumentos dos benefícios previdenciários. O aumento dos subsídios -- subestimados

---

totais baseado na hipótese que as despesas com a dívida publica não eram significativas. Essa hipótese é difícil de se sustentar para os estados.

[21] Nesse período foram criadas autarquias com finalidades de intervenção econômica (institutos do Álcool, Sal, Pinho, etc), culturais e científicas (Ibge e Universidade do Brasil), corporativas (Conselhos Federais de Medicina, Engenharia, etc), exploração industrial e execução de obras públicas (Comissão de Marinha Mercante, DNER)

[22] Ver Pereira e Pereira (2001) sobre o crescimento das empresas estatais.

por não incluírem aqueles concedidos pelo BNDES, Banco do Brasil e BNH – resultou da aceleração da inflação no período.

Na última fase, de 1985 a 1999, ocorreu forte elevação da participação da despesa primária no PIB que passou de 22%, em 1985, para 36% do PIB, em 1999. As despesas de consumo do governo, sobretudo os gastos com pessoal e inativos e as transferências de assistência e previdência responderam por parcela substancial desse crescimento que foi amortecido pela forte compressão dos investimentos públicos e pela eliminação substancial dos subsídios ao setor privado. O pano de fundo dessas mudanças é confronto entre a ampliação dos direitos sociais e o federalismo fiscal da Constituição de 1988 e os esforços de ajustamento fiscal para conter a inflação.

Taxação

Para financiar o crescimento de suas despesas, durante o Século XX o governo brasileiro realizou diversas reformas tributárias com mudanças radicais na composição dos tributos e na competência tributária dos governos federal, estadual e municipal. O Gráfico 8 mostra a evolução da arrecadação dos governos federal, estadual e municipal desagregada segundo os impostos diretos (sobre a renda e a propriedade) e indiretos (sobre a produção e o consumo) e contribuições sociais diretas (sobre lucros e folha de salários) ou indiretas (sobre o faturamento, operações financeiras, etc.)[23] assinalando os anos em que se realizaram as principais reformas tributárias.

Em perspectiva secular, destacam-se a tendência de crescimento da carga tributária bruta e a substituição das bases tributárias indiretas por diretas. Distinguem-se quatro períodos. Até o início da década de vinte, a carga tributária bruta (incluindo todos os impostos e contribuições) foi relativamente baixa e declinante como percentagem do PIB – próxima de 11%, na média – baseando-se, de forma quase exclusiva, na tributação indireta do comércio exterior.[24] Esse sistema tributário simples, típico das economias primário-exportadoras de base agrícola, tornava a carga tributária vulnerável às crises internacionais, como se vê na Primeira Guerra Mundial.

O segundo período, de 1920 a 1966, caracteriza-se pela tendência sustentada de aumento na carga tributária bruta – que passa de 7% para 19% do PIB, entre 1920 e 1958 --. e pela importância crescente das bases de tributação doméstica e dos tributos diretos cuja participação na receita tributária sobe de 11% para 34%, entre 1920 e 1957. No Gráfico 8 pode-se ver a redução da carga tributária na Segunda Guerra Mundial devida em parte à importância remanescente do comércio exterior na base tributária. Pode-se ver também os efeitos da aceleração inflacionária no final dos anos cinquenta que, devido à falta de mecanismos de

[23] É importante notar que as contribuições indiretas diferem das diretas por não representarem obrigações futuras, podendo portanto ser consideradas como impostos ordinários.

[24] O imposto de importação respondia por mais de 70% da receita tributária do governo federal e o imposto de exportação arrecadado pelos estados representava mais de 80% da receita tributária dessa esfera.

indexação, reduziu drasticamente a carga tributária bruta para 16% do PIB, em 1962, acarretando a crise fiscal. O primeiro governo militar realizou verdadeira restauração fiscal elevando a carga tributária para 22% do PIB, em 1966, antes mesmo da Reforma Tributária de 1967.

O marco fundamental desse período foi a Reforma Tributária de 1934 que criou o Imposto sobre Vendas e Consignações, de competência estadual (posteriormente transformado no Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços -- ICMS) e as contribuições sociais; ampliou as bases de incidência dos impostos sobre o consumo e a renda tornando-os as principais fontes da receita federal; e concedeu competência tributária aos municípios com a criação dos impostos predial e de profissões.[25] A Reforma de 1946 reforçou as características desse sistema tributário cuja arrecadação, com dependência reduzidas das bases de comércio exterior, baseou-se no crescimento sustentado do PIB per capita, no aumento de participação da indústria no PIB e na incorporação da força de trabalho urbana à previdência social.

O terceiro período, de 1968 a 1988, caracteriza-se pela estabilidade da carga tributária bruta no patamar de 25% do PIB e pelo crescimento dos tributos e contribuições de incidência direta cuja participação na carga tributária passa de 33% para 50%, entre o início e o fim do período. A mudança na composição dos impostos foi, em grande parte, resultado do descontrole inflacionário.

A Reforma Tributária de 1967 é o marco fundamental do período. Suas inovações foram a introdução dos impostos sobre o valor adicionado, eliminando os efeitos cumulativos da tributação indireta; a racionalização e eliminação de superposições nos sistemas tributários federal, estadual e municipal; e o aumento de eficácia na arrecadação.[26] Contudo, o aumento de mais de 4% do PIB que se observa na carga tributária nos quatro anos iniciais da Reforma foi, em grande parte, resultado da queda observada na taxa de inflação. Nos anos posteriores, a aceleração da inflação reduziu os impostos indiretos em 6% do PIB e a carga tributária bruta sustentou-se pelo aumento de 4% do PIB nos impostos e contribuições diretas, que foram mais imunes à corrosão inflacionária, não obstante os efeitos cumulativos no caso das contribuições.

O quarto período, de 1989 a 2000, distingue-se pelo crescimento consistente da carga tributária de 23% para 33% do PIB, sustentada sobretudo pelo aumento da participação das contribuições sociais indiretas. Três fatores explicam a tendência de crescimento: o aumento das cargas tributárias estaduais e municipais; a elevação das contribuições sociais indiretas do governo federal para compensar a perda de bases de tributação e ampliação das transferências constitucionais de receitas; e a estabilidade de preços depois do Plano Real.

---

[25] A reforma foi precedida pela criação do Imposto sobre Vendas Mercantis, em 1922. Seus efeitos na esfera federal, foram tornar os impostos de consumo e de renda as fontes mais importantes de receitas reduzir a importância do impostos de importação que se torna instrumento de política comercial. Para os estados o imposto de exportação cede importância ao imposto sobre vendas e consignações. Ver Varsano (1996)

[26] Ver Varsano, 1981.

Os picos de carga tributária bruta em 1990 e no biênio 1994-95 explicam-se, no primeiro caso, pela taxação extraordinária dos ativos financeiros no Plano Collor e, no segundo, pela expansão temporária de demanda e do nível de atividade com o sucesso do Plano Real.

O marco desse período é a Reforma Tributária de 1988 cujas inovações foram a inclusão das transações de energia, comunicação e transporte no imposto sobre valor adicionado de competência estadual (ICMS); e o aumento de participação dos estados e municípios na arrecadação dos impostos de renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI). Para compensar a perda de receitas, o governo federal intensificaram arrecadação de contribuições sociais indiretas não compartilhadas com estados e municípios (como o COFINS, CSLL e CPMF) que são de caráter cumulativo. Por sua vez, os governos estaduais e municipais, para fazer face a maior responsabilidade nos gastos com bens e serviços públicos, intensificaram a arrecadação de tributos com o ICMS e o Imposto Territorial Urbano (IPTU).

Distribuição

A provisão de bens públicos e a tributação afetam a renda apropriada pelo setor privado e sua distribuição entre indivíduos, empresas, fatores e setores de produção . O impacto direto sobre a apropriação de renda do setor privado é medido pela carga tributária líquida que deduz os pagamentos de subsídios e de transferências de assistência e previdência para o setor privado da carga tributária bruta. Os efeitos indiretos ou secundários sobre a distribuição da renda entre setores, empresas, fatores de produção e indivíduos são complexos e requerem mais informações do que aquelas contidas nas Contas Nacionais do Brasil.

O Gráfico 9 mostra a evolução da carga tributária bruta e líquida, bem como as deduções devidas ao pagamento de subsídios e de transferências de assistência e previdência para o setor privado ao longo do Século XX. Na perspectiva secular, a carga tributária líquida manteve-se relativamente estável, apresentando três grandes mudanças de nível em relação ao PIB. Até o início da Primeira Guerra Mundial, a média anual da carga tributária líquida foi 12,5% do PIB, caindo para 8,6% do PIB, entre 1914 e 1936. Essa queda deveu-se, em grande parte, aos efeitos das oscilações do mercado de café e da taxa de câmbio real no Brasil sobre a carga tributária bruta. Ao longo dos dois períodos, as transferências de assistência e previdência e os subsídios para o setor privado não foram significativos.

As outras mudanças no patamar da carga tributária líquida decorreram das modificações nas relações econômicas entre o governo e o setor privado introduzidas no sistema tributário brasileiro pelas Reformas de 1934 e 1967. De 1937 a 1966, a carga tributária líquida média foi 11,6% do PIB e de 1967 a 1999, 15,5% do PIB. Esses aumentos nos patamares refletem a maior demanda de bens e serviços públicos gerada pela industrialização e urbanização da economia e, sobretudo, pela desconcentração espacial da atividade econômica que implica perdas de economias de escala na provisão de bens públicos locais. Refletem também, sobretudo nas últimas três décadas, o aumento dos custos financeiros do governo devido ao desequilíbrio

crescente nas finanças públicas que se associa ao descontrole do processo inflacionário no Brasil.

A estabilidade da carga tributária líquida apesar do aumento significativo que se observa na carga tributária bruta mostra que grande parte do aumento de tributação retornou ao setor privado a título de transferências ou subsídios. O Gráfico 9 mostra a tendência de crescimento dos gastos com previdência e assistência social que se explica pela expansão do estado do bem estar combinado e pelo envelhecimento da força de trabalho.

Estabilização

A capacidade do governo de manter a estabilidade dos níveis de preços e da atividade econômica depende dos seus impactos sobre os mercados de bens e serviços e sobre os mercados financeiros cuja conceituação e mensuração são objetos de controvérsias acirradas.

Nas Contas Nacionais, a medida tradicional do impacto da política fiscal sobre o resto da economia é a poupança em conta corrente do governo, ou seja, o saldo entre os gastos de consumo público e a carga tributária líquida. Esse saldo pode ser visto, por um lado, como a contribuição do governo para o excesso de demanda no mercado de bens e serviços e, por outro, como a contribuição do governo para a poupança doméstica ou para o excesso de oferta no mercado financeiro.[27]

O conceito de poupança em conta corrente do governo sofre, contudo, de sérias limitações como medida do impacto do governo sobre a demanda agregada. Dentre essas limitações destacam-se a não inclusão das receitas e dispêndios quase fiscais das autarquias; a desconsideração das obrigações futuras geradas por certos tipos de receitas como no caso da previdência social; o tratamento inadequado dos efeitos da inflação sobre as contas do governo, em particular os efeitos do imposto inflacionário e do pagamento de correção monetária nos ativos e passivos públicos sobre a renda e riqueza dos setores privado e público.

Apesar das limitações apontadas acima, o Gráfico 10 apresenta a evolução das receitas e dispêndios correntes do governo, e da poupança em conta corrente para o período 1947-99.

As estimativas da poupança em conta corrente apresentadas no Gráfico diferem das cifras disponíveis Contas Nacionais por excluírem a correção o pagamento de correção monetária dos títulos da dívida pública que tendem a superestimar o impacto do governo sobre a demanda agregada da economia. [28]

---

[27] A exclusão dos gastos com investimentos públicos explica-se pela capacidade desses gastos de gerar oferta no futuro. Na verdade, o uso do conceito de poupança em conta corrente supõe que as transações de capital – operações de crédito, alienação de bens e amortizações não afetam a riqueza líquida dos setores governo e privado. Infelizmente, até o momento, não se dispões de informação sobre as Contas de Capital do governo nas Contas Nacionais.

[28] A exclusão da correção monetária justifica-se por ser a parcela nominal dos juros uma mera compensação pela perda de valor real dos títulos públicos causado pela inflação. Portanto, não altera a riqueza ou a renda dos detentores de títulos e, a menos de ilusão monetária, não deveria causar efeitos sobre a demanda agregada de bens e serviços. Isso recomenda sua exclusão para uma medida correta dos efeitos da política fiscal sobre a demanda agregada por bens e serviços. A poupança corrente do governo calculada pelas Contas Nacionais não exclui esse componente inflacionário dos juros e, portanto, subestima a poupança do governo, sobretudo nos períodos de maior inflação. Ver Reis e outros (1988), Simonsen e Cysne (1995) e Blejer e Cheasty (1991). De 1947 a 1990, a poupança em conta corrente foi obtida do Sistema

No interregno democrático, que vai de 1946 a 1963, a poupança em conta corrente do governo foi positiva, exceto pela crise fiscal do início da década de sessenta que, combinada aos problemas de balanço de pagamento e contestação política, culminou no golpe militar de 1964. As cifras do Gráfico são, contudo, enganosas na medida em que ignoram o impacto dos dispêndios extra-orçamentários feitos por autarquias e empresas estatais. Destacam-se, em particular, os grandes investimentos das estatais, a concessão de crédito subsidiado por parte do BNDES e do Banco do Brasil e o favorecimento cambial dos investimentos industriais que sustentaram o nível de atividade sendo financiadas por déficit público e emissão monetária que causaram aumento significativo das taxas de inflação no período. A crise fiscal do início dos anos sessenta foi, em grande parte, resultado da deterioração das receitas fiscais causadas pela aceleração inflacionária nos anos anteriores.

A poupança em conta corrente do governo elevou-se substancialmente até os anos setenta devido à restauração fiscal dos primeiros anos de governo militar e aos efeitos da Reforma Tributária de 1967. Isso permitiu ao governo estabilizar a economia, sustentando altas taxas de crescimento ao mesmo tempo que reduzia as taxas de inflação. A introdução da indexação dos títulos da dívida pública, a partir de 1967, teve efeitos benéficos sobre a capacidade de financiamento e investimento do governo durante quase uma década.

A partir de 1971, nota-se clara tendência de queda da poupança em conta corrente do governo partindo de um superávit de 6% decresceu sistematicamente até atingir um déficit de 8%, em 1988. As conseqüências do descontrole do governo foram a aceleração taxa de inflação de 16% a.a., em 1972, para os níveis hiperinflacionários do final de oitenta e a instabilidade crescente do nível de atividade no período.

Os fatores subjacentes à tendência foram políticas fiscais excessivamente expansivas que se evidenciam no crescimento sistemáticos das despesas correntes e também o descontrole fiscal causado pela própria aceleração da taxa de inflação em uma economia indexada. Além dos déficits contabilizados nas Contas Nacionais, sobretudo durante os anos setenta, o INPS, BNDES, BNH, Banco do Brasil e as empresas estatais concederam subsídios creditícios e fiscais generosos para o setor privado. Os impactos sobre as contas públicas foram mascarados e postergados pela natureza “quase-fiscal” desses subsídios que só geraram déficits de caixa nas décadas de oitenta e noventa quando da liquidação dos passivos.

Na década de noventa, a poupança em conta corrente do governo aumentou de forma gradual, apesar das grandes oscilações causadas pelo Plano Collor e pelo ajuste fiscal que antecede ao Plano Real.[29] Nível expressivo de superávit, contudo, ocorreu só em 1999, já na vigência do

---

de Contas Nacionais do IBGE, de 1991 a 1994 da publicação Regionalização das Transações do Setor Público do IBGE e de 1995 a 1999 da publicação Contas Econômicas Integradas do IBGE. De 1970 a 1990, a correção monetária da dívida foi obtida do Centro de Estudos Fiscais da FGV. De 1991 a 1999 foi calculada como a diferença entre as necessidades de financiamento nominais e operacionais do governo central publicadas pelo Banco Central.

[29] Nota-se que devido à hiperinflação ocorrida em 1992-93, a correção monetária representou 50% do PIB, aproximadamente, nesse biênio. A postura fiscal apresentada pelos dados das Contas Nacionais, portanto, difere

programa de ajustamento acordado com o FMI antes da desvalorização cambial. O sucesso da estabilização de preços, nessas condições deveu-se, em grande parte, à valorização cambial que foi sustentada pelo influxo de capitais atraídos por taxas de juros elevadas cujas conseqüências foram as baixas taxas de crescimento do PIB e o crescimento acelerado das dívidas interna e externa.

.

---

radicalmente da contração apresentada no Gráfico 8. A magnitude da distorção e as dificuldades de mensurar os juros, levaram ao IBGE a não publicar a poupança do governo no período 1991-94.

Apêndice I – A Contabilidade Nacional do Século XX

A pré-história da Contabilidade Nacional

O ano de 1947 constitui o marco zero da história da contabilidade nacional no Brasil. Para períodos anteriores, as estimativas disponíveis são resultados dos esforços de historiadores econômicos. Haddad (1975,1978) são referências clássicas para estimativas do PIB no período 1900-47. Ver também Vilela e Suzigan (1973) Contador e Haddad (1975), Versiani (1987:27) e IBGE(1990). Para os principais setores econômicos -- agricultura, indústria, transporte e comunicação -- o PIB real foi estimado por índices de Divisia, de base móvel, construídos a partir de estatísticas disponíveis para produtos ou setores desagregados. Informações complementares sobre preços e valores, possibilitaram estimar a renda interna, o produto interno líquido a preços correntes e os deflatores implícitos por setor. É difícil exagerar a importância das estimativas de Haddad para os estudos sobre a economia brasileira, não obstante deficiências remanescentes (em especial, a sub-representação das atividades extrativas vegetais e a omissão das atividades florestais, bem como de importantes setores industriais nos anos iniciais do século).

Para as estimativas da formação bruta de capital fixo e da taxa de investimento para os anos anteriores a 1947, Vilela e Suzigan (1974), Suzigan (1986), Hoffman (1992) e Abreu e Verner (1997) são referências obrigatórias. A "proxy" para o investimento em máquinas e equipamentos é o valor das importações brasileiras (obtidos das exportações da Inglaterra, França, Estados Unidos e Alemanha para o Brasil) de máquinas e equipamentos para as indústrias de transformação deflacionadas pelo índice de preços por atacado da Inglaterra (Suzigan, 1986). Para investimento em construção civil, a "proxy" é o volume do consumo aparente (incluindo importações e produção doméstica) de cimento. Essas estimativas pecam por ignorar os investimentos em máquinas nos setores de infraestrutura e atividades agrícolas e os investimentos construção civil, sobretudo nas áreas rurais, onde o emprego do cimento na construção era raro.

Para as contas do setor externo no período pré-1947, estimativas não-oficiais do balanço comercial encontram-se em Malan et al.(1977) e IBGE (1990). Como em Abreu (1975 e 1985), o saldo em transações correntes para os anos de 1901-46 foram arpoximados pelo soma do saldo do balanço comercial e pagamentos de juros.

Para as contas do governo, Vilela e Suzigan (1975) e Altberg e Valls (2001) recompilaram estimativas do Centro de Estudos Fiscais do IBRE/FGV para o período 1900-1947. Para o período pré-1947, a inexistência de informações sobre despesas financeiras de estados e municípios só permitem estimar o déficit em conta corrente nominal.

Por fim, para distribuição de renda, inexistem informações agregadas para anos anteriores a 1947. Mesmo para os períodos posteriores, as informação são esparsas e freqüentemente revisadas, só

se tornando mais sistemáticas e confiáveis a partir da década dos setenta com a melhoria de qualidade propiciada pelos dados dos Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD).

As Contas Nacionais

Em 1947, o Núcleo de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV) iniciou a construção e divulgação sistemática da Contas Nacionais Consolidadas do Brasil. Estimativas dos agregados macroeconômicos para anos censitários eram projetadas com base em índices de preços e quantum para os anos intercensitários (Nunes, 1998). Posteriormente, as estimativas foram refeitas adotando-se a estrutura contábil do Sistema de Contas Nacionais da ONU de 1953 (ONU/SCN-53).

Em 1986, as Contas Nacionais foram transferidas para o Departamento de Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que, refez as estimativas a partir de 1970 com base no Sistema de Contas Nacionais da ONU de 1953 (ONU/SCN-68).

Para os anos posteriores a 1990, o Novo Sistema de Contas Nacionais do IBGE (NSCN/IBGE implantado em 1997 de acordo com ONU/SCN-93) combina Contas Econômicas Integradas – incluindo contas correntes e de acumulação -- dos vários setores institucionais com as Tabelas de Recursos e Usos que desagregam o produto, as despesas e as rendas por setores de atividade econômica de forma consistente com a matriz de insumo-produto (IBGE , Feijó et al. 2001). As contas de patrimônio e financeiras, contudo, não foram ainda implementadas.

Para o período 1947-90, estimativas de PIB, a custo de fatores, em termos reais, baseiam-se em índices de quantum Laspeyres, de base fixa. Para os anos posteriores a 1990, as estimativas, em termos reais, adotam índices Laspeyres encadeados de base móvel cujas vantagens são: a) independerem da estrutura de preços relativos de um ano arbitrariamente escolhido; b) evitarem os vieses que ocorrem no valor dos índices de bases fixas para os períodos distantes do ano-base.

As análises apresentadas combinaram as estimativas históricas disponíveis para o período 1901-47, com aquelas oriundas da FGV, para o período 1947-69 e do IBGE, para o período 1970-2000 (IBGE 1990:90). Nota-se que as comparações intertemporais para os períodos 1947-90 e, sobretudo, pré-1947 carecem do rigor e consistência desejáveis devidos aos problemas de mudanças na instituição responsável, freqüência, qualidade dos dados, fontes estatísticas e anos bases, além das revisões metodológicas, de classificação e agregação dos setores institucionais, atividades produtivas e bens ou produtos incluídos nas estimativas. Por fim, as altas taxas de inflação da história econômica brasileira são fontes de distorções severas na Contabilidade Nacional, em particular nas contas do setor público, onde a mensuração, a interpretação analíticas e as implicações de políticas dos conceitos de déficit público e dívida pública ficam sujeitos a questionamentos e controvérsias insuperáveis (Gambiagi e Além 1999).

Bibliografia

Abreu, M. P. (1985). A Dívida pública externa do Brasil, 1824-1931. Rio de Janeiro, PUC/Departamento de Economia.

Abreu, M. P. e D. Verner (1997). Long Term Brazilian Economic Growth, 1930-94. Paris, OECD - Development Centre.

Abreu, M. P. (1992). A Ordem do Progresso – Cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro, Ed. Campus.

Blejer, M. and A. Cheasty (1991). “The Measurement of Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues.” Journal of Economic Literature **29**(December): p. 1644-1678.

Carneiro, O. D. (1966). Past Trends of Structural Relationships in the Economic Evolution of Brazil, 1920-65. Cambridge, MA, Center for International Affairs, Harvard University.

Catão, L. A. V. (1992). “A new wholesale price index for Brazil during the period 1870-1913.” Revista Brasileira de Economia **46**(Out./Dez.): 519-533.

Contador, C. R. and C. Haddad (1975). Produto real, moeda e preços: a experiência brasileira no período 1861-1970. Rio de Janeiro, IPEA.

Dias, Joilson e Vicente de Castro Jr. (2002/2003). Análise de quebra estrutural na formação bruta de capital fixo no Brasil. Revista de Economia. Vol. 28/29, pp. 257-74.
Feijó, C. and e. al. (2001). Contabilidade Social - O Novo Sistema de Contas Nacionais do Brasil. Rio de Janeiro, Editora Campus.

FGV (1951). “Estimativa da Renda Nacional do Brasil, 1947-1949.” Revista Brasileira de Economia **5**(Setembro): 9-137.

FGV (1952). “Estimativa da Renda Nacional do Brasil, 1947-1951.” Revista Brasileira de Economia **6**(Dezembro): 1 -127.

FGV (1955). “A estatística agrícola no Brasil.” Conjuntura Econômica **9**(Agosto): p. 61-8.

FGV (1956). “Sistema de Contas Nacionais para o Brasil.” Revista Brasileira de economia **10**(Dezembro): 7-104.

FGV (1959). “As Contas Nacionais do Brasil: 1947/1958.” Revista Brasileira de Economia **13**(Março): 5-126.

FGV (1959). “Nota Metodógica das Contas Naciionais do Brasil.” Revista Brasileira de Economia **13**(Setembro): 39-64.

FGV (1959). “Nota Metodógica das Contas Nacionais do Brasil.” Revista Brasileira de Economia **13**(Setembro): 39-64.

FGV (1960). “Contas Nacionais do Brasil.” Revista Brasileira de Economia **14**(Março): 43.

FGV (1961). “O Sistema de Contas Nacionais.” Revista Brasileria de Economia **15**(Março): 5-100.

FGV (1962). “Contas Nacionais do Brasil - 1947/1961.” Revista Brasileira de Economia **16**(No. 1): 9-97.

FGV (1966). “Contas Nacionais do Brasil - 1947/1965.” Revista Brasileira de Economia **20**(No. 1): 51-108.

FGV (1970). “Contas Nacionais do Brasil, novas estimativas.” Conjuntura Econômica **24**(Junho).

FGV (1971). “Contas Nacionais do Brasil - Atualização (1947-1970).” Conjuntura Econômica **25**(Setembro): 91-115.

FGV (1972). “25 Anos de economia brasileira.” Conjuntura Econômica **26**(Novembro).

FGV (1972). Contas Nacionais do Brasil: Conceitos e Metodologia. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

FGV (1974). Sistema de Contas Nacionais: Metodologia e Quadros Estatísticos. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas**:** 40.

FGV (1977). “Conta Nacionais - Revisão e Atualização (para os anos de 1949, 1959, 1965-75).” Conjuntura Econômica **31**(Julho): 90-102.

FGV (1977). “Evolução da Estrutura da Economia Brasileira na Visão das Contas Nacionais.” Conjuntura Econômica **31**(Novembro): 98-101.

FGV (1978). “Contas Nacionais - Atualização (para o os anos de 1965 à 1977).” Conjuntura Econômica **Vol. 32**(Outubro): 81-90.

FGV (1980). “Contas Nacionais - Os Anos 70.” Conjuntura Econômica **34**(Dezembro): 14 páginas.

FGV (1981). “As Contas Nacionais até 1980.” Conjuntura Econômica **35**(Dezembro): 64-81.

FGV (1984). Contas Nacionais do Brasil: Metodologia e Tabelas Estatísticas. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

Figueiredo, F. O. (1975). Metodologia das Contas Nacionais : contribuição ao estudo da representatividade de análise econômica, quando efetuada com base no Sistema de Contas Nacionais. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, UNICAMP**:** 171.

Giambiagi, F. and A. C. Além (1999). Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil. Rio de Janeiro, Editora Campus.

Goldsmith, R. (1986). Desenvolvimento financeiro sob um século de inflação. São Paulo, Harper & Row do Brasil.

Haddad, C. (1974). Growth of Brazilian real output, 1900-1947. Department of Economics. Chicago, University of Chicago**:** 201.

Held, G., e Uthoff, A. (1995). “Indicators and determinants of savings for Latin America and the Caribbean.” *Working Paper,* United Nations, n. 25.

Haddad, C. (1978). Crescimento do Produto Real Brasileiro, 1900-1947. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas.

Hofman, A. A. (1992). Capital accumulation in Latin America: a six country comparison for 1950-89. Review of Income and Wealth. Series 38, n. 4, dez., p. 365-401.

IBGE (1937, 1939/40, 1953, 1956,1960). Anuário Estatístico do Brasil. Rio de Janeiro, IBGE.

IBGE (1960). Anuário Estatístico do Brasil - 1960. Rio de Janeiro.

IBGE (1966). O Brasil em Números. Rio de Janeiro.

IBGE (1988). Brasil: Novo Sistema de Contas Nacionais: Metodologia e Resultados Provisórios, ano-base 1980. Rio de Janeiro, IBGE/ Diretoria de Pesquisas.

IBGE (1989). Sistema de Contas Nacionais Consolidadas. Rio de Janeiro.

IBGE (1990). Estatísticas Históricas do Brasil: Séries Econômicas, Demográficas e Sociais de1550 a 1988. Rio de Janeiro.

IBGE (1997). Sistema de Contas Nacionais Brasil, 1990-1995.

IBGE (1997). Sistema de Contas Nacionais: Tabelas de Recursos e Usos, Metodologia. Rio de Janeiro, IBGE- Diretoria de Pesquisas.

IBGE (1999). Sistema de Contas Nacionais Brasil. Rio de Janeiro.

IDEG (1971). A construção habitacional no Brasil. Rio de Janeiro, IDEG (Instituto de Desenvolvimento da Guanabara).

Loeb, G. (1953). “Números índices do desenvolvimento físico da produção industrial do Brasil, 1939-49.” Revista Brasileira de Economia **7**(março): 44-51.

Loeb, G. and P. Van der Mieren (1954). “O desenvolvimento da produção real e dos recursos disponíveis no Brasil, 1939-1953.” Revista Brasileira de Economia **8**(No. 4): 141-158.

Madison, A. (2001). The World Economy - A Millenial Perspective. Paris, OECD.

Malan, P. S. *et alli* (1977). Política Externa e industrialização no Brasil (1939/52). IPEA/INPES, Coleção Relatórios de Pesquisa, 39.

Marrama, V. (1950). “Método de cálculo do desenvolvimento econômico aplicado ao Brasil.” Revista Brasileira de Economia **4**(Junho).

Merrick, T. e Graham, D. (1980). “População e Desenvolvimento no Brasil: Uma Perspectiva Histórica” in P. C. Neuhaus, (1980). Economia Brasileira: Uma Visão Histórica. Rio de Janeiro, Ed. Campus.

Moulton, B. R. (2000). “Getting the 21st Century GDP Right: What's underway?” The American Economic Review **90**(Maio): 253-258.

Neuhaus, P. C. (1980). Economia Brasileira: Uma Visão Histórica. Rio de Janeiro, Ed. Campus.

Nordhaus, W. (2000). “New Directions in Economic Accounting.” The American Economic Review **90**(Maio): 259 -263.

Nunes, E. P. (1998). Sistema de Contas Nacionais: a gênese das contas nacionais modernas e a evolução das contas nacionais no Brasil. Tese de Doutorado. Departamento de Economia. Campinas, UNICAMP.

Pereira L. A. e Pereira L. V. (2001). O Setor Público Brasileiro, 1890-1945. IPEA, Texto para Discussão 845.

Pereira L. A. e Pereira L. V. (1997). Projeto de Recuperação de Estatísticas Históricas do Setor Público Brasileiro. IPEA/Centro de Estudos Fiscais do IBRE/FGV. Formato eletrônico.

Rezende, F. (2001). Finanças Públicas. São Paulo, Editora Atlas SA.

Simonsen, M. H. and R. P. Cysne (1995). Macroeconomia, Editora Atlas.

Suzigan, W. (1973). "Contas Nacionais do Brasil: Conceitos e Metodologia - Um Comentário." Pesquisa e Planejamento Econômico **3**(12): 398-404.

Suzigan, W. (1986). Indústria Brasileira: Origem e Desenvolvimento. São Paulo, Editora Brasiliense.

Suzigan, W. (1992). A indústria brasileira após uma década de estagnação: questões para política industrial. São Paulo, IE / Unicamp.

Varsano, R (1981). O sistema tributário de 1967: adequado ao Brasil de 80?. Pesquisa e Planejamento Econômico. 11(2): 203 – 225.

Varsano, R (1999), A evolução ao Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século XX, Ipea, Texto de Discussão Interna No 405.

Villela, A. and W. Suzigan (1973). Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945. Rio de Janeiro, IPEA/INPES.

Zerkowski, R. (1974). "Contas Nacionais do Brasil - Conceitos e Metodologia." Pesquisa e Planejamento Econômico **4**(1): 139-155.

Zerkowski, R. and M. A. Veloso (1982). "Seis décadas de economia brasileira através do PIB." Revista Brasileira de economia **36**(jul./set.): 331-338.

Zerkowski, R. M. (1974). "Contas Nacionais do Brasil - Conceitos e Metodologia." Pesquisa e Planejamento Econômico **4**(1): 139-155.